Government of Canada | Gouvernement du Canada

A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/Principle

Proposed Guiding Principles

September 2001

The principles expressed in this document should not be considered to be the official position of the Government of Canada or of federal departments and agencies.

They are for discussion purposes only.

Canada

102-04864/

FOREWORD

Governments are often called upon to address new or emerging risks of serious or irreversible harm and to manage issues where there is a lack of scientific certainty. Within the changing context for managing risk, there has been a growing awareness of and increased emphasis on adopting precautionary approaches.

This discussion paper outlines broad guiding principles to support consistent, credible and predictable policy and regulatory decision making when applying the precautionary approach/principle. These principles would also increase Canada's ability to contribute to and have an influence on international discussions.

The objective of this discussion paper is to inform stakeholders about the precautionary approach/principle and solicit reaction to some concepts; and determine if the proposed "guiding principles" for applying the precautionary approach/principle will:

- increase coherence and consistency of the process;
- provide an appropriate balance of flexibility and predictability;
- be adaptable to various functional areas; and
- be value-added as a complement to tools for risk management.

Table of Contents

1.0 Introduction 1

1.1 The Changing Context for Managing Risk and Increased Emphasis on Precautionary Approaches 1
1.2 The Need for a Federal Framework on the Precautionary Approach 3

2.0 Overarching Considerations 4

3.0 Guiding Principles 6

General Principles of Application 6

3.1 Legitimacy of the Precautionary Approach/Principle 6
3.2 Chosen Level of Protection 6
3.3 Sound Scientific Information and its Evaluation 7
3.4 Burden of Proof 7
3.5 Reevaluation and Further Consultation 8
3.6 Transparency, Accountability and Public Involvement 9

Principles for Precautionary Measures 9

3.7 Provisionality 9
3.8 Proportionality 10
3.9 Non-discrimination and Consistency 10
3.10 Cost-effectiveness 10
3.11 Least Trade-restrictive 11

4.0 Closing Comment 11

5.0 Proposed Questions 11

6.0 Web Sites 12

1.0 Introduction

1.1 The Changing Context for Managing Risk and Increased Emphasis on Precautionary Approaches

The rapid evolution of technology, globalization and the knowledge-based economy offers tremendous opportunities to improve Canadians' quality of life, but it is sometimes accompanied by scientific uncertainty and the potential for serious or irreversible harm. When combined with high-profile events, these changes highlight the need for more effective strategies to manage risk and seize the opportunities that change presents.

Public opinion surveys show that Canadians want to reap the benefits of change (e.g., biotechnology), but they also want their governments to protect them from the risks. As a result, governments are often called upon to balance new or emerging risks and potential opportunities, and to manage issues where there is significant scientific uncertainty. The decisions they make can have profound effects on societies, trade and economies.

In this context, governments face increased responsibility to demonstrate sound decision making. While governments cannot guarantee zero-risk, Canadians expect that risk-management decisions will be based on "scientific evidence". Governments often turn to the scientific community for advice, but the scientific information they receive is sometimes characterized by uncertainty or disagreement, or both. Consequently, governments are finding that managing risks under these circumstances can be particularly challenging, especially when the environment or the physical, social and economic well-being of Canadians are involved.

The need for governments to make decisions in these situations has grown both in scope and public visibility and has led to a growing emphasis on the precautionary approach. The precautionary approach/precautionary principle [1] is a distinctive approach within risk management[2] that primarily affects the development of options and the decision phases. It is ultimately guided by judgment, based on values and priorities.

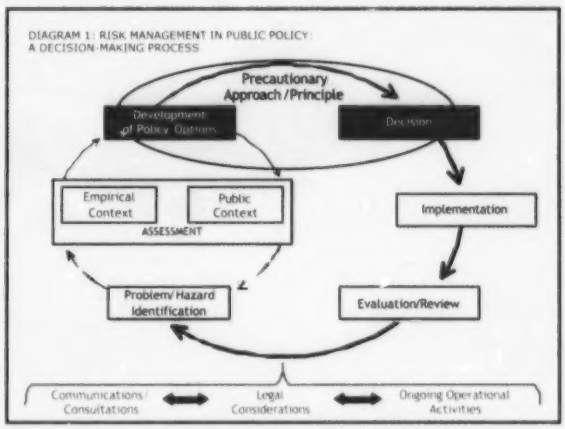
Canada supports the statement in Principle 15 of the "1992 Rio Declaration on Environment and Development": "*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capability. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*"

---

1 While there may be distinctions to be drawn between them, the terms "precautionary approach" and "precautionary principle" are used interchangeably in this document.

2 The *Oceans Act* requires the government to promote a wide application of the precautionary approach to the conservation, management and exploitation of marine resources.

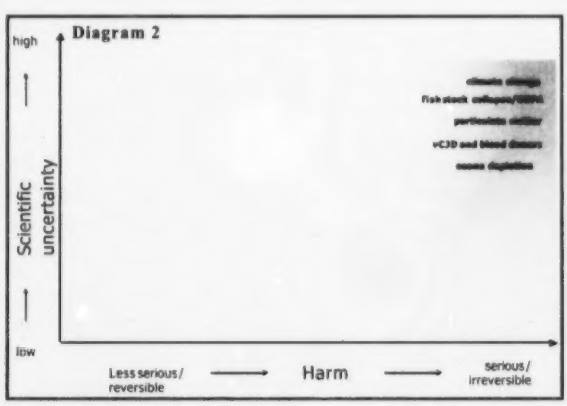
This approach is consistent with Canadian practice in environmental protection and is increasingly reflected in Canadian environmental legislation, such as the *Canadian Environmental Protection Act*. Canada also has a long-standing history of implementing the precautionary approach in science-based programs of health and safety and natural resources conservation. This reflects an impetus towards decisions with the greatest net benefit for Canadians.



The precautionary approach recognizes that the absence of full scientific certainty shall not be used as a reason to postpone decisions in the presence of serious or irreversible harm. However, guidance and assurance are required as to the conditions governing the actions that will be taken, particularly when there is a risk of serious or irreversible harm, the scientific uncertainty is significant and a decision must be made (represented for illustrative purposes in Diagram 2).

Applying the precautionary approach is complicated by the inherent dynamics of science. Even though scientific information may be inconclusive, decisions will still have to be made because society expects risks to be addressed and living standards maintained.

Since 1992, the precautionary approach has generated significant debate and differences of opinion in Canada and around the world. Some stakeholders are concerned that it may be misused or abused. They fear, for example, that it could be applied to perceived risks for which there is no sound scientific basis; unnecessarily stifle innovation or impose unfair costs on sectors of society; or prevent existing risks from being curtailed by, for instance, impeding the development of new therapeutic products and technologies. Other stakeholders, such as consumers and their advocacy groups, may view the precautionary approach as a new approach, or an "extra measure" of care, that can lead to more rigorous and responsive decision making. The precautionary approach can also be seen as a government's tangible commitment to the importance of balancing science with social values such as health, safety, the environment and natural resources conservation.



At the domestic and international levels, the debate is vigorous, as the stakes are high. Decisions are associated with significant risks to health and safety, the environment or natural

resources and may result in crucial economic repercussions. Nations' decisions that purport to protect human health and have disruptive economic repercussions on trading partners are most open to contention and often lead to allegations of trade protectionism.

Decision makers, then, are often faced with the need to address potentially serious or irreversible harm, characterized by a significant scientific uncertainty, while maintaining credibility and trust in the process they have followed and the decision they have made. That is, it must be clear that the decision addresses the potential harm and is in keeping with all public interests.

1.2 The Need for a Federal Framework on the Precautionary Approach

Canada has been flexible and responsive to the needs of particular circumstances when applying the precautionary approach. However, rules-based approaches are used where necessary to achieve the results required by specific legislation or international obligations.

There are, however, broad principles that apply to all situations. This paper outlines proposed "guiding principles" (Section 3) to support overall consistency in how the precautionary approach is used in science-based risk decision making in government. These principles could not direct decision makers to act in a way inconsistent with their legal authority. In fact, they would complement the federal government's "Integrated Risk Management Framework" [3] and support department-specific initiatives.

These principles would constitute the key elements of a federal framework for the precautionary approach. The framework would have four purposes: improve the predictability, credibility and consistency of Canadian federal precautionary approaches to ensure they are adequate, reasonable and cost-effective; support sound federal government decision making while minimizing crises and unnecessary controversies, and capitalizing on opportunities; increase the confidence of public and private stakeholders, in Canada and abroad, that federal precautionary decision making is rigorous, sound and credible; and, increase Canada's ability to positively influence international standards and applications of the precautionary approach.

This document describes the guiding principles inherent to practices and policies of the federal government's application of the precautionary approach within risk management. It does not, however, provide a checklist for risk assessors or decision makers. Nevertheless, it can help ensure that the decision-making process and the decision itself are appropriate, reasonable and cost-effective, and in keeping with Canadians' social and economic values and priorities.

---

3 The Government of Canada's "Integrated Risk Management Framework" can be found on the following Web site: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr_e.html

2.0 Overarching Considerations

There are several overarching considerations relevant to the precautionary approach. These include the scientific basis for application, legal issues and the international context.

The decision-making process for managing risks always requires sound and rigorous judgment. When it comes to the precautionary approach, however, determining what constitutes a *sufficiently* sound scientific basis is difficult and often controversial[4]. The scientific process is almost always characterized by uncertainty and debate. The precautionary approach differs from traditional risk management in three ways: the higher degree of uncertainty; the parameters for establishing an adequate scientific basis; and the distinctive aspects of sound and rigorous judgment. Judgment means determining what is a *sufficiently* sound or credible scientific basis, what *follow-up* activities may be warranted, and *who* should produce a credible scientific basis.

What is a sufficiently sound or credible scientific basis? Sound scientific evidence traditionally means definitive and compelling evidence supporting a scientific theory or significant empirical information that a risk of serious or irreversible harm exists beyond reasonable doubt. Such evidence can come from empirical, theoretical or "traditional knowledge". Decision makers should use a variety of scientific sources and experts from many disciplines in their judgments, giving particular weight to peer-reviewed science and reasonableness.

What follow-up activities may be warranted? To reduce significant scientific uncertainty and improve decision making, the precautionary approach usually includes follow-up activities such as research and scientific monitoring. In fact, some international agreements require it.

Who should be responsible for producing the scientific data that serve as the basis for decision making? Or who should be assigned the "burden of proof"? This should be determined by who has legal responsibility or authority, who would be in the best position to provide the scientific data, and who can produce timely and credible information. The party taking an action associated with potential serious harm is usually the one responsible, but this may best be decided on a case-by-case basis. Different levels of government and industry may even share the burden of proof. Also, as the scientific knowledge evolves, this responsibility may shift among governments, industry or another proponent.

The inherent dynamics of uncertainty in science also present unique challenges. For example, there is broad international scientific consensus that the amounts of greenhouse gases in the atmosphere are increasing, that these increases are caused by human activities, and that they are likely to affect climate change. However, there is scientific uncertainty in *when* and *where* climate change occurs and in the *economic costs* to reduce greenhouse gases and to adapt to the expected changes in climate. Nevertheless, decisions will have to be made to meet society's expectations about living standards and to address risks.

---

[4] "The Framework for Science and Technology Advice: Principles and Guidelines for the Effective Use of Science and Technology Advice in Government Decision Making" provides guidance in this regard. http://csta-cest.gc.ca/csta/website/home_e.html

Many of the key challenges associated with the application of the precautionary approach relate to the legal issues that are raised in both domestic and international contexts. From an international perspective, legal issues include the status of the precautionary approach/principle in international law. From a domestic perspective, they include whether the inclusion of the precautionary approach in Canadian law creates a positive legal duty to act.

Rules of customary international law are developed by the common consent of States. Due to an absence of clear evidence of uniform State practice and *opinio juris*, Canada does not yet consider the precautionary principle to be a rule of customary international law.

Interestingly, a majority of judges, in a recent decision of the Supreme Court of Canada on the use of pesticides, referred to the precautionary principle for the purpose of supporting its interpretation of a municipal by-law[5]. Although the majority did not pronounce conclusively as to whether the precautionary principle is a rule of customary international law, it stated that "there may be 'currently sufficient state practice to allow a good argument that the precautionary principle is a principle of customary international law.'"[6] It is too early to assess fully the impact of this judgment.

From a domestic perspective, government-wide guidelines on precaution would have to be applied in a flexible way, taking into account the various statutory regimes already in place Such guidelines could support overall consistency in applying the precautionary approach to science-based risk decision making in government. They could not, however, direct decision makers to act in a way inconsistent with their statutory authority.

A number of international environmental and resource management agreements illustrate the evolution of the issue internationally. Health and safety concerns are also driving the current international debate. Debate about the precautionary approach is also playing out in various international fora. At the same time, stakeholder interest in these debates and their outcomes is broadening and has, on several occasions, pitted different stakeholders or philosophies against one another.

A clear and consistent framework for applying the precautionary approach would help Canadian officials more actively engage in international discussions in a clear, coherent and consistent manner. It would also help to ensure that international rules are shaped in a way that respects Canadian interests. A number of existing agreements (including the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary measures (SPS)) may offer models for principles that could be applied more generally. Some examples include, acknowledging the right of States to set their own acceptable "level of protection"; setting out clearly the thresholds of harm that would trigger precautionary measures; establishing and assigning the

---

5 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. *Hudson (Town)*, 2001 SCC 40. In a separate concurring judgment, a minority of judges expressed the view that references to international sources had "little relevance" for the case in question and did not discuss precaution (para. 48).

6 *Supra*, para. 32.

burden of proof; and imposing an obligation on States taking precautionary measures to continue gathering further information to decrease the scientific uncertainty.

3.0 Guiding Principles

As noted earlier, the precautionary approach is distinctive within risk management and primarily affects the development of options and the decision phases. It is ultimately guided by judgment, based on values and priorities. Canada implements the precautionary approach in science-based programs of health and safety, the environment and natural resources conservation, both domestically and internationally. This reflects an impetus towards decisions with the greatest net benefits for Canadians.

The application of the precautionary approach to science-based risk decision making is often driven by specific circumstances and factors. However, a review of regulatory practices and policies indicates that there are eleven (11) broad "guiding principles" that would apply to all situations. These principles would support overall consistency in application and can help to counter misuse or abuse. While they focus on those aspects of the process that are distinctive within risk management overall, they could not direct decision makers to act in a way inconsistent with their legal authority.

General Principles of Application

General principles of application suggest distinguishing features of decision making within the context of a precautionary approach. The precautionary approach recognizes that the absence of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing decisions where there is a risk of serious or irreversible harm. The guiding principles enunciated in this document are particularly applicable to circumstances of a risk of serious or irreversible harm about which there is significant scientific uncertainty. They also help guide the broader application of precautionary approaches to manage risks.

3.1 The precautionary approach is a legitimate and distinctive decision-making tool within risk management.

3.2 It is legitimate for decisions to be guided by society's chosen level of protection against risk.

- The chosen level of protection should be established in advance. It should be recognized that some risks are new or emerging, and evolution of scientific knowledge may influence societal tolerances and its chosen level of protection.
- While societal values are key in determining a chosen level of protection against risk, in all cases sound scientific evidence is a fundamental prerequisite to applying the precautionary approach.
- Situations where there is no threat of serious or irreversible harm to human health, safety, the environment or resource conservation should not be considered to be related to the precautionary approach.

3.3 Sound scientific information and its evaluation must be the basis for applying the precautionary approach, particularly with regard to (i) the decision to act or not to act (i.e., to implement precautionary measures or not), and (ii) the measures taken once a decision is made.

- A valid and reasonable scientific information base underpins the application of the precautionary approach.
- Before the precautionary approach can be applied, scientific data relevant to the risk must be evaluated through a sound, credible, transparent and inclusive mechanism leading to a conclusion that expresses the possibility of occurrence of harm and the magnitude of that harm (including the extent of possible damage, persistency, reversibility and delayed effect).
- Urgent situations may require different approaches to assess whether sound scientific evidence has been attained. Imminency of risk may dictate the choice of the best "probably successful option" in view of the available scientific information, with an understanding that implementation of the option will include close monitoring to assess the effectiveness of the measure in addressing risk and positive/negative impacts.
- Evaluation of all available scientific information must be completed. The emphasis need not be on securing a high quantity of scientific evidence but, rather, on high quality. Reports should summarize the existing state of knowledge, provide scientific views on the reliability of the assessment, and address remaining uncertainties and areas for further scientific research or monitoring.
- Peer review represents a concrete test for the practical application of the precautionary approach. A peer-review process can demonstrate the soundness of the scientific evidence and its inherent credibility within the scientific population.
- Scientific advice should be drawn from a variety of sources and from experts in relevant disciplines in order to capture the full diversity of scientific schools of thought and opinion. Scientific advisors should give weight to peer-reviewed science and aim at sound and reasonable evidence on which to base their judgments.
- While judgments on scientific evidence must guide decisions to the fullest possible extent, societal values, public willingness to accept risk, and economic considerations must also be weighed.

3.4 The scientific evidence required should be established relative to the chosen level of protection. Further, the responsibility for producing the information base (burden of proof) may be assigned. It is recognized that the scientific information base and responsibility for producing it may shift as the knowledge evolves.

- Follow-up scientific activities, including further research and scientific monitoring, are a key part of the application of the precautionary approach. Such follow-up should reduce scientific uncertainty and allow improved decisions to be made in the future.
- "Sufficiently sound information base" should be interpreted as sound and reasonable scientific information, including uncertainties that, through evaluation, indicate

unacceptable risk of serious negative consequences. That is, while scientific information would not need to demonstrate definitively the cause-and-effect relationship between risk and serious harm, it would demonstrate that such a risk exists.

- Generally, the responsibility for providing the scientific information base (the burden of proof) should rest with the party who is taking an action associated with potential or serious harm. When faced with a concrete scenario, there should be an assessment of who would be in the best position to provide the information base. This assessment could depend upon which party holds the responsibility or authority, and could also be informed by such criteria as who has the capacity to produce timely and credible information. Assignment may best be decided on a case-by-case basis and may introduce innovative strategies such as collaborative arrangements. The responsibility for providing information may shift as the scientific knowledge evolves.

- It should be recognized that it is impossible to prove a negative (e.g., to prove categorically that something will cause no harm, or to prove with absolute certainty that something bad might not happen or to prove that something is not harmful), but possible to demonstrate that "reasonable testing" was done with no evidence of harm.

3.5 Mechanisms should exist for reevaluating the basis for the decisions and for providing a transparent process for further consultation.

- Stakeholders significantly affected by a decision should have some input into the reevaluation process. There should be an assessment of what impact (benefits and drawbacks) reevaluation and consultative mechanisms may have in any particular situation (i.e., in some cases, they may not be practical or productive). Further, given some existing reevaluation and consultative mechanisms or legislated authorities (e.g., fishery conservation), it should be recognized that additional mechanisms may not be appropriate.

- A reevaluation may be triggered by the emergence of new scientific information or a change in society's tolerance for risk. Effective review of decisions made using the precautionary approach would require monitoring the effectiveness of decisions on an ongoing basis with provision for regular feedback and reporting of performance measurements results.

- The decision-making hierarchy and the duties and responsibilities of participants in the process should be clearly laid out so that accountabilities can be understood and respected. This would also facilitate requests for additional reevaluation and consultation, domestically and internationally.

- The nature, type and frequency of requests for reevaluation and consultation may be related to whether the precautionary approach is being used as a continuous management tool (i.e., as a mechanism for conservation) or in situations where decisions are made about specific risks.

3.6 A greater degree of transparency, clearer accountability and increased public involvement are appropriate.

- Transparency in documenting the rationale for making decisions strengthens accountability while demonstrating due diligence.
- Openness and transparency are essential to support precautionary decisions. In fact, continuous communication of risk is necessary at every stage of the process. Failure to document and communicate can undermine the credibility of and trust in sound decisions.
- Public involvement should be structured into the scientific review and advisory process, as well as the decision-making process. At the same time, it should be recognized that the opportunity for public involvement often depends on the specific context and timeliness of the required decision.
- In situations of significant uncertainty (regarding the magnitude and/or likelihood of harm or the most effective means of addressing the harm, combined with complex science), public involvement is needed to provide an opportunity to receive interpretations on uncertainty and risk.
- It is recognized that the opportunity for public involvement and the degree of transparency depend on the specific context and immediacy of the decision, and that urgent decisions often require a different approach than issues that do not present immediate risks. However, these decisions should be developed as impacts become evident.

Principles for Precautionary Measures

Principles for precautionary measures propose specific characteristics that apply once a decision to implement such measures has been taken.

3.7 Precautionary measures should be subject to reconsideration, on the basis of the evolution of science, technology and society's chosen level of protection.

- Precautionary measures should generally be implemented on a provisional basis; that is, they should be subject to review in light of new scientific information or other relevant considerations.
- Due consideration for the limitations of evolving scientific knowledge means that decision makers should recognize that scientific uncertainty may last for years (i.e., quasi-permanent) and that they should review new scientific knowledge if and when it evolves. In many instances, setting any time considerations would be counter-productive.
- Domestic or international obligations may require that some precautionary measures be deemed explicitly provisional and subject to reevaluation. Such instances may include obligations requiring mechanisms for ongoing monitoring and reporting.

- Follow-up scientific activity (e.g., further research and monitoring) should be undertaken, as it can help reduce uncertainty and allow improved decisions as the science evolves.

3.8 Precautionary measures should be proportional to the potential severity of the risk being addressed and to society's chosen level of protection.

- There is an implicit obligation to identify, where possible, both the level of society's tolerance for risks and potential risk-mitigating measures. This information should be the basis for deciding whether measures are proportional to the severity of the risk being addressed, and whether the measures achieve the chosen level of protection, recognizing that this level of protection may evolve.
- While judgments should be based on scientific evidence to the fullest possible extent, decision makers should also consider other factors such as societal values, the public's willingness to accept risk, and economic and international considerations. This would allow for a clearer assessment of the proportionality of the measure and, ultimately, help maintain credibility in the application of the precautionary approach.
- Generally, proportionality with respect to severity of risk should be applied in the broadest sense and based on the magnitude of the negative effect rather than any specific comparisons.

3.9 Precautionary measures should be non-discriminatory and consistent with measures taken in similar circumstances.

- Consistent approaches should be used for judging acceptable levels of risk. Ultimately, the chosen level of protection should be set in the public interest by weighing potential (or perceived) costs and benefits of assuming the risk in a manner that is consistent overall with societal values.
- Comparable situations should not be treated substantially differently and should consider using previous approaches to ensure internal consistency. Except where the choice of precautionary measures is predetermined in agreements or legislation, the choice of measures to be implemented should be flexible and determined on a case-by-case basis.
- The precautionary approach should not be used to legitimize decisions that are unrelated to a threat or the presence of scientific uncertainty (but determined by other factors). In addition, domestic applications should be consistent with Canada's international obligations and with the policy requirements of the federal regulatory policy.

3.10 Precautionary measures should be cost-effective, with the goal of generating (i) an overall net benefit for society at least cost, and (ii) efficiency in the choice of measures.

- The real and potential impacts of making a precautionary decision (whether to act or not to act), including social, economic and other relevant factors, should be assessed. Moreover, consideration of risk–risk tradeoffs or comparative assessments of different risks would generally be appropriate (although this may not be possible in

circumstances where urgent action is needed). This can ensure that society receives net benefits from decision making, and that the precautionary approach is not used as an unnecessary or unintentional barrier to innovation or technological change.

- Assessing the efficiency of precautionary measures generally involves comparing various policy instruments to determine which options could most efficiently address the risk at least overall cost. The outcome of this process should result in any measures taken imposing the least cost or other negative impact while reducing risks to an acceptable level.

- As the precautionary approach is, by definition, an evolutionary process, precautionary measures should be monitored on an ongoing basis so that new scientific data that alters cost-effectiveness considerations can be incorporated (including performance monitoring results).

3.11 Where more than one option reasonably meets the above characteristics, then the least trade-restrictive measure should be applied.

- When making a choice among different types of measures that would provide a similar level of response to the risk, there should be an endeavour to select measures that would be "least trade-restrictive".

- Particular care should be taken when selecting the measure that will have the least trade-restrictive effect on an activity. This is because regulatory actions almost always have an economic impact on that activity and precautionary decisions will almost always have a selective impact on it.

- Least trade-restrictive considerations should apply to the consideration of both domestic and international trade and commerce. This is especially important in terms of international trade where disciplines and mechanisms exist for other States to challenge the nature and impact of precautionary measures.

4.0 Closing Comment

This paper is an important step in the establishment of a Canadian federal framework for the coherent and consistent application of the precautionary approach. Consultations within Canada and abroad are intended to help define and address key issues and build consensus on the broad principles that should guide decision making in the use of the precautionary approach.

5.0 Proposed Questions

The following questions, while not comprehensive, may help begin the dialogue. Readers are encouraged to consider them in domestic and international contexts. While there may be a tendency to see regulatory activity as basically domestic, current discussions also have a large international dimension, either because the issues are by their nature international or because they have significant implications on international trade.

Is this discussion paper clear in describing the precautionary approach and the guiding principles? Does it provide the right level of guidance? If not, what changes would you suggest to ensure that it captures the "right" principles?

1. How do the principles address your particular concerns, interests and field of work in the application of the precautionary approach? How or when might the guidelines affect your area of interest?
2. Would the principles achieve the goal of preventing misuse or abuse (misinterpretation, misapplication) when implementing the precautionary approach?
3. What effect would the guidelines have on your level of acceptance or trust in the decision-making processes—positive, neutral or negative? Why (clarity, understandability, etc.)? If needed, how would you address this?
4. Does this discussion paper adequately balance the various needs of Canadians? If not, how could it establish the right balance?

6.0 Web Sites

In addition to this one, two other documents are available: the first is a more detailed discussion document, "A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/Principle — Discussion Document", September 2001; the second is a backgrounder on the precautionary approach/principle, both of which may be obtained through the departments listed below or their Web sites. If you wish to provide feedback, the Web sites will provide advice in this regard.

Agriculture and Agri-Food Canada: www.agr.ca
Canadian Food Inspection Agency: www.inspection.gc.ca
Department of Fisheries and Oceans: www.dfo-mpo.gc.ca
Department of Foreign Affairs and International Trade: www.dfait-maeci.gc.ca
Environment Canada: www.ec.gc.ca
Health Canada: www.hc-sc.gc.ca
Industry Canada: www.ic.gc.ca
Natural Resources Canada: www.nrcan.gc.ca

Gouvernement du Canada | Government of Canada

Une perspective canadienne sur l'approche/principe de précaution

Principes directeurs proposés

Septembre 2001

Les principes exposés ici ne constituent pas la position officielle du gouvernement du Canada ou de ses ministères et organismes.

Ils ont uniquement pour but de faciliter la discussion.

Canada

AVANT-PROPOS

On demande souvent aux gouvernements de maîtriser des risques émergents de préjudice grave ou irréversible ou de gérer des dossiers où l'incertitude scientifique est considérable. Dans le contexte changeant de la gestion des risques, on accorde de plus en plus d'importance à l'adoption d'approches de précaution.

Le présent document expose des principes directeurs généraux pour favoriser un processus décisionnel logique et cohérent quand on doit faire intervenir l'approche de précaution. En outre, ces principes renforceraient la capacité du Canada d'exercer une influence positive à l'échelle internationale.

Le présent document de consultation a été préparé afin de renseigner les parties sur l'approche de précaution, d'obtenir des réactions sur certains concepts et de déterminer si les principes directeurs proposés :

- renforcent la cohérence du processus;
- établissent un équilibre approprié entre souplesse et prévisibilité;
- peuvent être adaptés à divers domaines fonctionnels;
- créent de la valeur ajoutée par rapport aux autres outils de gestion des risques.

Table des matières

1.0 Introduction 1

1.1 La gestion des risques dans un contexte en évolution et l'accent accru sur les approches de précaution 1
1.2 Nécessité d'un cadre fédéral pour l'approche de précaution 3

2.0 Grands paramètres 4

3.0 Principes directeurs 6

Principes généraux d'application 6

3.1 Légitimité de l'approche/principe de précaution 6
3.2 Degré de protection voulu 7
3.3 Données scientifiques solides et évaluation de celles-ci 7
3.4 Fardeau de la preuve 8
3.5 Réévaluation et consultations futures 8
3.6 Transparence, responsabilisation et participation du public 9

Principes applicables aux mesures de précaution 9

3.7 Caractère provisoire 9
3.8 Proportionnalité 10
3.9 Absence de discrimination et uniformité 10
3.10 Coût-efficacité 11
3.11 Obstacle minimal aux échanges commerciaux 11

4.0 Conclusion 12

5.0 Questions pour fins de discussion 12

6.0 Sites Web 12

1.0 Introduction

1.1 La gestion des risques dans un contexte en évolution et l'accent accru sur les approches de précaution

Les progrès rapides de la technologie, la mondialisation et l'économie du savoir offrent des possibilités sans précédent pour améliorer la qualité de vie des Canadiens. Cette évolution est toutefois souvent accompagnée d'une certaine incertitude scientifique et du risque de provoquer un préjudice grave ou irréversible. Si l'on ajoute à cela certains événements très médiatisés, on ne peut que constater la nécessité d'élaborer des stratégies plus efficaces de gestion des risques et d'exploiter les occasions qui se présentent.

Les sondages d'opinion montrent que les Canadiens veulent jouir des bienfaits qu'apportent ces changements (p. ex. la biotechnologie), mais qu'ils veulent également que leurs gouvernements les protègent des risques. Les pouvoirs publics sont donc souvent appelés à mettre en balance risques émergents et opportunités de même qu'à gérer des dossiers comportant une incertitude scientifique considérable. Les décisions prises peuvent avoir de profondes répercussions sur les sociétés, le commerce et les économies.

Dans ce contexte, les gouvernements doivent de plus en plus prouver le bien-fondé de leurs décisions. Ils ne peuvent bien sûr pas garantir l'absence de risques; néanmoins, les Canadiens s'attendent à ce que les décisions de gestion des risques se fondent sur des « preuves scientifiques ». Les gouvernements demandent souvent l'avis des scientifiques, mais l'information reçue est parfois caractérisée par l'incertitude, les divergences d'opinion ou les deux. Les gouvernements constatent donc qu'il est particulièrement difficile de gérer les risques dans ces conditions, surtout lorsque l'environnement ou le bien-être physique, social et économique des Canadiens entrent en ligne de compte.

La nécessité pour les gouvernements de prendre des décisions dans ce contexte est un phénomène de plus en plus fréquent qui n'échappe pas à la connaissance du public, d'où l'intérêt pour l'approche de précaution. L'approche/principe de précaution[1] est une démarche particulière faisant partie de la gestion des risques[2] qui intervient principalement aux étapes de l'élaboration des options et de la prise de décisions. Elle se fonde en bout de ligne sur le jugement, éclairé par les valeurs et les priorités.

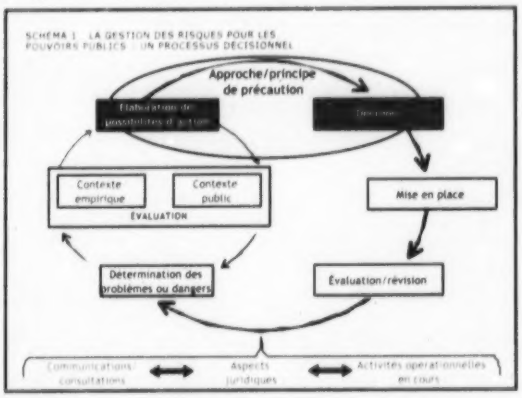
Le Canada appuie le principe 15 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992)* : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »

---

1 Bien qu'il pourrait y avoir certaines distinctions à établir, les expressions « approche de précaution » et « principe de précaution » sont équivalentes dans le présent texte.

2 La *Loi sur les océans* exige que le gouvernement favorise une large application de l'approche de précaution dans les domaines de la conservation, de la gestion et de l'exploitation des ressources marines.

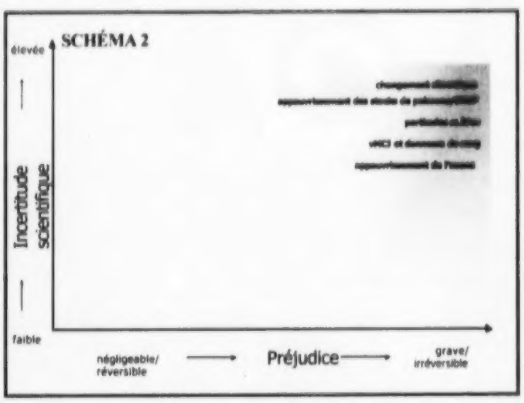
Cette approche concorde avec la pratique canadienne dans le domaine de la protection de l'environnement et sa présence se manifeste de plus en plus dans les lois environnementales du Canada, par exemple dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Le Canada applique depuis longtemps l'approche de précaution dans les programmes à teneur scientifique portant sur la santé, la sécurité et la conservation des ressources naturelles, ce qui révèle une propension à prendre les décisions les plus avantageuses pour les Canadiens.



L'approche de précaution part du principe que l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer les décisions, s'il y a danger de préjudice grave ou irréversible. Cependant, il importe d'avoir des repères et des garanties à propos des conditions dictant les mesures à prendre, surtout lorsqu'il y a risque de préjudice grave ou irréversible, que le degré d'incertitude scientifique est important et qu'il faut prendre une décision (voir le schéma 2, illustrant le principe de précaution).

L'emploi de l'approche de précaution est compliqué par la dynamique inhérente à la science. Même quand l'information scientifique n'est pas concluante, il faut prendre les décisions qui s'imposent parce que la société s'attend à ce que les risques soient maîtrisés et le niveau de vie, maintenu.

Depuis 1992, l'approche de précaution a suscité des débats importants au Canada et à l'étranger et l'on observe plusieurs divergences d'opinion. Certains craignent, par exemple, que l'approche ne soit appliquée à des « faux risques », qu'elle décourage inutilement l'innovation ou impose des coûts vexatoires à certains segments de la société et qu'on limite l'atténuation des risques existants, par exemple en freinant la conception de nouveaux produits et de nouvelles technologies thérapeutiques. D'autres parties, par exemple les consommateurs et leurs groupes de défense, peuvent considérer le principe de précaution comme une nouvelle approche, une « mesure de précaution supplémentaire », susceptible de donner naissance à un processus décisionnel plus souple et rigoureux. Le principe de précaution peut aussi être vu comme un engagement concret du gouvernement à l'égard d'enjeux sociaux comme la santé, la sécurité, l'environnement et la conservation des ressources naturelles.



Aux niveaux national et international, le débat est intense car les enjeux sont de taille. Les décisions comportent des risques appréciables pour la santé et la sécurité, l'environnement et

les ressources naturelles, en plus d'avoir des répercussions économiques cruciales. Les décisions que prennent les États pour protéger la santé de leur population donnent souvent lieu à des conflits et à des accusations de protectionnisme si elles créent des perturbations économiques chez les partenaires de ces États.

Par conséquent, les décideurs sont souvent obligés d'agir pour prévenir des préjudices graves ou irréversibles dans un contexte d'incertitude scientifique importante, tout en évitant de miner leur crédibilité et la confiance du public à leur égard. En d'autres mots, il doit être évident que les décisions prises permettent de maîtriser le risque et respectent tous les intérêts du public.

1.2 Nécessité d'un cadre fédéral pour l'approche de précaution

L'application de l'approche de précaution au Canada est souple et répond aux besoins de situations particulières. Toutefois, sa mise en œuvre est parfois normative, c'est-à-dire qu'on a recours à des mesures précises pour satisfaire aux exigences de telle loi intérieure ou de telle obligation internationale.

En revanche, certains principes généraux s'appliquent à toutes les situations. Les principes directeurs énoncés dans le présent document (à la section 3) favorisent la cohérence globale de l'application du principe de précaution lorsque les gouvernements sont appelés à prendre des décisions sur les risques comportant un aspect scientifique. Cependant, ils ne permettent pas aux décideurs d'outrepasser les pouvoirs que la loi leur confère. En fait, les principes en question complètent le *Cadre de gestion intégrée du risque*[3] du gouvernement fédéral et appuient les initiatives ministérielles.

Ces principes formeraient la base d'un cadre fédéral régissant l'application de l'approche de précaution, dont les quatre buts seraient les suivants : améliorer la prévisibilité, la crédibilité et la cohérence des approches de précaution du gouvernement fédéral afin de veiller à ce qu'elles soient adéquates, raisonnables et efficientes; appuyer le processus décisionnel du gouvernement fédéral, tout en minimisant les crises et les controverses inutiles et en profitant des possibilités qui se présentent; donner à toutes les parties, au Canada et ailleurs, l'assurance que le processus décisionnel fédéral est rigoureux, solide et crédible; accroître la capacité du Canada à exercer une influence positive sur les normes internationales et l'application de l'approche de précaution.

Le présent document décrit les principes directeurs qui doivent intervenir quand le gouvernement fédéral applique l'approche de précaution dans la gestion des risques. Toutefois, il ne propose pas de liste de contrôle à l'intention des évaluateurs du risque ou des décideurs. Le document peut néanmoins servir à juger si le processus décisionnel et les décisions elles-mêmes sont pertinents, raisonnables, rentables et conformes aux valeurs et aux priorités sociales et économiques des Canadiens.

---

3 Le *Cadre de gestion intégrée du risque* dont s'est doté le gouvernement du Canada peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr_f.html

2.0 Grands Paramètres

Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte quand on parle d'approche de précaution. Parmi ceux-ci, citons le fondement scientifique, les aspects juridiques et le contexte international.

Le processus décisionnel de gestion des risques demande toujours un jugement solide et rigoureux. Dans le cas de l'approche de précaution, toutefois, il n'est pas facile de déterminer ce qui constitue un fondement scientifique *suffisamment* solide; souvent, cela suscite des controverses. Le processus scientifique est presque toujours caractérisé par l'incertitude et le débat[4]. L'approche de précaution se distingue des approches traditionnelles de gestion des risques sous trois aspects : le degré d'incertitude plus élevé, les paramètres permettant d'établir si le fondement scientifique est valable ainsi que les aspects distinctifs d'un jugement solide et rigoureux. L'exercice d'un bon jugement consiste à déterminer ce qui forme un fondement scientifique *suffisamment* solide ou crédible, quelles *activités de suivi* peuvent être justifiées et *qui* doit produire des données scientifiques crédibles.

Que peut-on qualifier de fondement scientifique suffisamment solide ou crédible? Par preuve scientifique solide, on désigne habituellement des données définitives et convaincantes confirmant une théorie ou une information empirique selon laquelle un risque de préjudice grave ou irréversible existe hors de tout doute raisonnable. Une telle preuve peut provenir de connaissances empiriques, théoriques ou dites « traditionnelles ». Les décideurs doivent consulter une variété de sources scientifiques et des experts de nombreuses disciplines lorsqu'ils exercent leur jugement, en accordant une importance particulière aux données scientifiques soumises à l'évaluation par des pairs et au caractère raisonnable.

Quelles activités de suivi peuvent être justifiées? Afin de réduire l'incertitude scientifique et d'améliorer le processus décisionnel, l'approche de précaution nécessite habituellement des activités de suivi, par exemple recherche supplémentaire et validation. En fait, certains accords internationaux exigent la conduite de telles activités.

Qui doit être responsable de produire les données scientifiques servant de base aux décisions? À qui attribuer le « fardeau de la preuve »? L'autorité responsable, qui détient le pouvoir selon la loi, devrait déterminer qui est le mieux placé pour produire les données scientifiques et qui peut fournir rapidement de l'information crédible et opportune. La partie qui intente le recours associé à un préjudice potentiel est généralement celle qui assume cette responsabilité, mais il serait peut-être préférable de décider au cas par cas. Différents secteurs des gouvernements et de l'industrie peuvent même partager le fardeau de la preuve. En outre, selon l'évolution du savoir scientifique, la responsabilité peut être transférée à d'autres ordres de gouvernement, à l'industrie ou à une autre partie.

La dynamique inhérente de l'incertitude en sciences présente aussi des défis particuliers. Par exemple, les scientifiques du monde entier s'entendent pour dire que la quantité de gaz à effet

---

[4] Le document *Cadre applicable aux avis en matière de sciences et de technologie : Principes et lignes directrices pour une utilisation efficace des avis relatifs aux sciences et à la technologie dans le processus décisionnel du gouvernement* renferme des conseils à cet égard. Consulter le site suivant : http://csta-cest.gc.ca/csta/website/home_f.html

de serre dans l'atmosphère augmente, que cette augmentation est causée par l'activité humaine et que ces gaz causeront probablement des changements climatiques. Toutefois, l'incertitude scientifique règne lorsqu'il s'agit de déterminer *quand* et *où* les changements se produiront ou de calculer les *coûts économiques* nécessaires pour réduire la quantité de gaz à effet de serre et assurer l'adaptation aux changements climatiques attendus. Des décisions devront néanmoins être prises pour répondre aux attentes de la société à l'égard de son niveau de vie et pour gérer les risques.

Bon nombre des grands défis associés à l'application de l'approche de précaution ont trait aux considérations juridiques qui se posent dans le contexte national et international. D'un point de vue international, il s'agit notamment du statut de l'approche ou le principe de précaution en droit international. D'un point de vue national, les considérations juridiques consistent notamment à déterminer si l'intégration de l'approche de précaution dans le droit canadien crée automatiquement un devoir d'agir.

L'élaboration des règles du droit coutumier international se fonde sur le consentement général des États. En l'absence de preuves claires que le principe de précaution constitue une pratique uniforme des États *(opinio juris)*, le Canada ne le considère pas encore comme une règle de droit international coutumier.

Il est intéressant de constater que dans un jugement récent de la Cour suprême du Canada sur l'usage des pesticides, la majorité des juges ont invoqué le principe de précaution afin d'étayer leur interprétation d'un règlement municipal[5]. La majorité des juges ne se sont pas prononcés de manière définitive sur la question de savoir si le principe de précaution constitue ou non une règle de droit international coutumier. Le jugement rendu affirme néanmoins que « la pratique des États est peut-être suffisante pour qu'il soit permis d'avancer que le principe de précaution est une règle de droit international coutumier »[6] [traduction]. Il est trop tôt pour évaluer pleinement l'impact de ce jugement.

D'un point de vue national, des directives pangouvernementales en matière de précaution devraient être appliquées avec souplesse et en tenant compte des divers régimes législatifs en place. De telles directives favoriseraient la cohérence globale lorsque le gouvernement envisage de recourir à l'approche de précaution pour des décisions sur les risques comportant un aspect scientifique. Cependant, elles ne pourraient imposer aux décideurs une conduite qui soit incompatible avec les pouvoirs que la loi leur confère.

Un certain nombre d'accords internationaux relatifs à l'environnement et à la gestion des ressources illustrent l'évolution du débat à l'échelle mondiale. Les préoccupations relatives à la santé et à la sécurité nourrissent également le débat international. Des discussions sur l'approche de précaution se déroulent dans diverses

---

5 *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage)* c. *Hudson (Town)*, 2001 CSC 40. Dans un jugement concordant, une minorité de juges ont exprimé l'opinion que les références aux sources internationales étaient « peu pertinentes » en l'espèce. La question de la précaution n'a donc pas été abordée (par. 48).

6 *Supra*, par. 32.

tribunes internationales. Parallèlement, l'intérêt des parties pour ce débat et son aboutissement s'accroît, ce qui a causé quelques affrontements entre des intérêts ou des points de vue divergents.

La création d'un cadre clair et cohérent pour appliquer l'approche de précaution permettrait aux représentants du Canada de participer aux discussions internationales plus activement et de façon claire, cohérente et logique. Un tel cadre contribuerait aussi à faire en sorte que les règles internationales soient établies en tenant compte des intérêts du Canada. Un certain nombre d'accords (dont l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ("SPS")) présentent des modèles de règles qui pourraient avoir une application plus générale, par exemple : reconnaître le droit qu'ont les États de déterminer eux-mêmes leur niveau acceptable de protection; déterminer clairement de quelle ampleur doit être le préjudice potentiel pour que soient déclenchées des mesures de précaution; définir et impartir le fardeau de la preuve et imposer aux États qui prennent des mesures de précaution l'obligation de continuer à recueillir de l'information afin de réduire l'incertitude scientifique.

3.0 Principes Directeurs

Nous l'avons mentionné précédemment, l'approche de précaution est une démarche particulière de gestion des risques qui intervient principalement lors de l'élaboration des options et de la prise de décision. Elle fait appel en bout de ligne au jugement, éclairé par les valeurs et les priorités. Le Canada applique l'approche de précaution dans les programmes à teneur scientifique ayant trait à la santé, à la sécurité, à l'environnement et à la conservation des ressources naturelles à l'échelle nationale et internationale. Cela révèle une propension à prendre les décisions qui procurent aux Canadiens les avantages nets les plus importants.

L'application de l'approche de précaution dans des décisions sur les risques comportant un aspect scientifique est souvent dictée par des circonstances et des facteurs particuliers. Toutefois, l'examen des pratiques et des politiques réglementaires révèle 11 grands principes directeurs qui peuvent s'appliquer à toutes les situations. Ces principes favorisent la cohérence de l'application et contribuent à éviter les cas d'abus ou de mauvais emploi. Ils mettent l'accent sur les aspects propres à l'application de l'approche de précaution dans le contexte général de la gestion des risques; cependant, ils ne peuvent imposer aux décideurs une conduite qui soit incompatible avec les pouvoirs que la loi leur confère.

Principes généraux d'application

Les *principes généraux d'application* laissent entrevoir des traits distinctifs de la prise de décision dans le contexte de l'approche de précaution. Celle-ci prend en considération le fait que l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour reporter les décisions lorsqu'il y a risque de préjudice grave ou irréversible. Les principes directeurs énoncés dans le présent document s'appliquent particulièrement dans les cas où il existe un risque de préjudice grave ou irréversible et où l'incertitude scientifique est élevée. Ils contribuent également à guider l'application générale de l'approche de précaution pour gérer les risques.

3.1 L'approche de précaution est un outil décisionnel légitime et original pour gérer les risques.

3.2 On tient pour légitime que les décisions soient guidées par le niveau de protection contre les risques dont veut se doter la société.

- Le niveau de protection voulu devrait être établi d'avance. On devrait admettre que certains risques sont nouveaux ou émergents et que l'évolution du savoir scientifique peut influer sur la marge de tolérance du public et le niveau de protection choisi.
- Les valeurs sociétales jouent un rôle essentiel dans la détermination du niveau de protection contre le risque mais, dans tous les cas, une preuve scientifique solide constitue une condition préalable à l'application de l'approche de précaution.
- L'approche de précaution ne devrait pas être appliquée dans les situations où il n'y a pas risque de préjudice grave ou irréversible pour la santé humaine, la sécurité, l'environnement ou la conservation des ressources.

3.3 Des données scientifiques solides et l'évaluation de ces données doivent sous-tendre l'application de l'approche de précaution, particulièrement en ce qui a trait, premièrement, à la décision d'agir ou non (p. ex. mettre en œuvre des mesures de précaution ou de ne pas le faire) et, deuxièmement, aux mesures à appliquer une fois la décision prise.

- L'application de l'approche de précaution est motivée par des données scientifiques valides et raisonnables.
- Avant d'appliquer l'approche de précaution, les données scientifiques relatives aux risques doivent être évaluées dans le cadre d'un mécanisme solide, crédible, transparent et inclusif qui permet de conclure qu'un préjudice pourrait être causé et qui détermine son ampleur potentielle (proportions, persistance, réversibilité et effet différé).
- Certaines situations urgentes peuvent nécessiter des façons différentes de déterminer si l'on dispose de preuves solides. L'imminence du risque peut dicter le choix de l'*option qui a le plus de chances de réussir* à la lumière de l'information scientifique dont on dispose, en partant du principe que la mise en œuvre de la solution comprendra un suivi rigoureux qui permettra d'évaluer l'efficacité des mesures pour maîtriser le risque et les impacts positifs ou négatifs.
- Toute l'information scientifique doit avoir été évaluée. Il ne s'agit pas de réunir une grande quantité de données scientifiques, mais plutôt des données de grande qualité. Les rapports doivent résumer l'état des connaissances, contenir des opinions scientifiques sur la fiabilité de l'évaluation et faire état des incertitudes qui subsistent ainsi que des domaines où d'autres recherches scientifiques et un suivi sont nécessaires.
- L'évaluation par les pairs met à l'épreuve l'application pratique de l'approche de précaution. Le processus peut confirmer la solidité des preuves scientifiques et leur crédibilité au sein du milieu scientifique.
- Les conseils scientifiques devraient provenir d'une vaste gamme de sources et d'experts dans les disciplines pertinentes afin de capter toute la diversité des écoles de pensée. Les conseillers scientifiques devraient accorder de l'importance à l'évaluation

par les pairs et rechercher des preuves solides et raisonnables sur lesquelles fonder leurs jugements.

- Même si les décisions doivent, dans la mesure du possible, se fonder sur des jugements portés à l'endroit de preuves scientifiques, il faut tenir compte des valeurs sociétales, de la tolérance du public à l'égard du risque et des considérations économiques.

3.4 La preuve scientifique devrait être établie en fonction du niveau de protection voulu. De plus, la responsabilité de produire l'information (fardeau de la preuve) peut être déléguée. On reconnaît que la preuve scientifique et la responsabilité de la produire peuvent varier avec l'évolution des connaissances.

- Les activités scientifiques de suivi, y compris recherche et validation, constituent un élément essentiel de l'application de l'approche de précaution. Ces activités devraient réduire l'incertitude scientifique et améliorer la qualité des décisions futures.

- « Données scientifiques suffisamment crédibles » est une expression désignant une information scientifique valable et raisonnable qui comporte des incertitudes et qui, par l'évaluation, révèle l'existence d'un risque inacceptable de conséquences néfastes graves. En d'autres termes, l'information scientifique n'aurait pas à démontrer de manière irréfutable le lien de cause à effet entre le risque et le préjudice, mais plutôt à prouver qu'un tel risque existe.

- De manière générale, la responsabilité de fournir des données scientifiques (fardeau de la preuve) devrait incomber à la partie qui entreprend un recours en raison d'un préjudice potentiel ou grave. Dans une situation concrète, on doit juger qui est le mieux en mesure de fournir les données voulues, en se demandant entre autres quelle partie détient la responsabilité ou l'autorité et qui a la capacité de produire rapidement des informations crédibles. L'attribution de cette responsabilité devrait se faire de préférence au cas par cas et pourrait comporter des stratégies novatrices, par exemple des accords de collaboration. La responsabilité de fournir les données peut être transmise d'une partie à l'autre, selon l'évolution des connaissances scientifiques.

- Il faut reconnaître qu'il est impossible de prouver une proposition négative (prouver hors de tout doute qu'une activité ne causera aucun préjudice, qu'un événement néfaste ne se produira pas ou qu'un produit ne peut causer de dommages, etc.), mais qu'il est possible de démontrer que des « tests raisonnables » ont été effectués et qu'on n'a relevé aucun signe de préjudice.

3.5 Il devrait y avoir des mécanismes pour réévaluer le fondement des décisions et permettre la tenue d'autres consultations dans un contexte de transparence.

- Les parties qui subissent des effets importants d'une décision devraient pouvoir contribuer au processus de réévaluation. On devrait apprécier les effets négatifs et positifs des mécanismes de réévaluation et de consultation dans chacun des cas (p. ex. ils peuvent parfois se révéler ni pratiques, ni productifs). En outre, l'examen des mécanismes de réévaluation et de consultation ou des pouvoirs créés par la loi qui existent actuellement (p. ex. conservation des ressources halieutiques) laisse croire qu'il n'est peut-être pas indiqué d'ajouter des mécanismes.

- Les réévaluations peuvent être motivées par l'émergence de nouvelles données scientifiques ou par l'évolution de la tolérance du public à l'égard du risque. Un bon examen des décisions prises dans l'optique de l'approche de précaution exigerait que l'on contrôle l'efficacité des décisions de manière continue, en effectuant régulièrement un suivi et un compte rendu de la mesure du rendement.
- La hiérarchie décisionnelle ainsi que les obligations et responsabilités des participants au processus devraient être clairement définies, de telle sorte que l'on comprenne et respecte les responsabilités. Cela faciliterait également les demandes de réévaluation et de consultation aux niveaux national et international
- Le caractère, le type et la fréquence des demandes de réévaluation et de consultation peuvent être fonction du fait que l'approche de précaution sert d'outil normal de gestion (p. ex. comme mécanisme de conservation) ou dans des situations où les décisions répondent à des risques spécifiques.

3.6 Il convient d'accroître la transparence, la responsabilisation et la participation du public.

- La transparence du processus de documentation des motifs à la base des décisions consolide la responsabilisation et confirme que l'on a exercé la diligence voulue.
- L'ouverture et la transparence sont essentielles aux décisions relatives à la précaution. Il faut documenter et expliquer les risques à toutes les étapes du processus, sinon on pourrait miner la crédibilité des décisions ainsi que la confiance des gens à leur égard.
- La participation du public devrait être structurée dans le cadre de l'examen scientifique et du processus consultatif, tout comme dans le processus décisionnel lui-même. Il faudrait également reconnaître que la possibilité de faire participer le public dépend souvent du contexte et du temps dont on dispose pour prendre la décision.
- Dans les situations d'incertitude importante (sur l'ampleur du préjudice, les chances qu'il se concrétise ou la manière la plus efficace de le contrer, où interviennent des données scientifiques complexes), il faut qu'il y ait participation du public pour bien comprendre les interprétations que l'on donne à l'incertitude et aux risques.
- On reconnaît que la participation du public et le degré de transparence sont fonction du contexte particulier et de l'imminence de la décision. Les décisions urgentes exigent souvent une approche différente de celles que l'on privilégie là où il n'y a pas de risque immédiat. Cependant, ces décisions doivent être prises quand les impacts deviennent évidents.

Principes applicables aux mesures de précaution

Les *principes applicables aux mesures de précaution* proposent des caractéristiques particulières qui s'appliquent lorsque la décision de mettre les mesures en oeuvre est prise.

3. 7 Les mesures de précaution devraient être sujettes à réévaluation selon l'évolution de la science, de la technologie et du niveau de protection voulu par la société.

- En règle générale, les mesures de précaution devraient être provisoires et sujettes à être réexaminées à la lumière de nouvelles données scientifiques ou d'autres motifs valables.
- On devrait prendre en considération les limites de la connaissance scientifique; autrement dit, les décideurs devraient reconnaître que l'incertitude scientifique peut durer des années (être quasi permanente) et s'employer à prendre connaissance des nouvelles données scientifiques lorsqu'elles émergent. Dans bien des cas, le fait de fixer des échéances peut aller à l'encontre du but recherché.
- Des obligations nationales ou internationales peuvent nécessiter que certaines mesures de précaution soient expressément provisoires et sujettes à réévaluation. Il se peut par exemple que nous soyons obligés d'établir des mécanismes permanents de contrôle et de rapport.
- Des activités scientifiques de suivi (p. ex. recherche et contrôle) devraient être menées, car elles peuvent réduire l'incertitude et améliorer les décisions à mesure qu'évolue la science.

3.8 Les mesures de précaution devraient être proportionnelles à la gravité du risque à maîtriser et au niveau de protection souhaité par la société.

- Il est implicitement nécessaire, lorsque c'est possible, de définir le niveau de tolérance de la société à l'égard du risque ainsi que les mesures potentielles d'atténuation de celui-ci. En partant de ces renseignements, il faudrait déterminer si les mesures envisagées sont proportionnelles à la gravité du risque et si elles permettent d'obtenir le niveau de protection voulu, tout en étant conscient que ce niveau peut changer.
- Bien que le jugement devrait de préférence se fonder sur une preuve scientifique, les décideurs devraient quand même considérer d'autres facteurs comme les valeurs sociétales, la tolérance du public à l'égard du risque et les considérations économiques et internationales. Cela permetrait de mieux évaluer la proportionnalité de la mesure et, en bout de ligne, d'améliorer la crédibilité dans l'application de l'approche de précaution.
- De manière générale, la proportionnalité par rapport à la gravité du risque devrait être appliquée dans son sens le plus vaste et se fonder sur l'ampleur du préjudice potentiel, non sur des comparaisons.

3.9 Les mesures de précaution devraient être non discriminatoires et compatibles avec les autres mesures prises dans des conditions semblables.

- On devrait avoir recours à des approches uniformes dans l'estimation du niveau acceptable de risque. La détermination du niveau de protection devrait être faite dans l'intérêt du public et tenir compte des coûts et avantages potentiels (ou perçus) du risque, d'une manière qui soit compatible généralement avec les valeurs sociétales.
- Il faut s'assurer que les situations comparables ne sont pas traitées de manière trop différente et envisager l'emploi de méthodes déjà utilisées à des fins d'uniformité. Sauf dans les cas où il est fixé d'avance par des accords ou des lois, le choix des mesures à prendre doit être souple et effectué au cas par cas.

- L'approche de précaution ne devrait pas servir à légitimer des décisions ne se rapportant pas à un risque ou à la présence d'une incertitude scientifique (mais déterminées par d'autres facteurs). En outre, les applications nationales devraient être compatibles avec les obligations internationales du Canada et les exigences de la politique réglementaire fédérale.

3.10 Les mesures de précaution devraient présenter un bon rapport coût-efficacité, le but étant d'abord de générer un avantage net pour la société à un coût optimal et, ensuite, d'effectuer un choix de mesures judicieux.

- Il convient de mesurer les impacts tangibles et potentiels de toute décision de précaution (intervenir ou non), en tenant compte des facteurs sociaux, économiques et autres. En outre, il est généralement approprié d'examiner l'arbitrage des risques ou des analyses comparatives de différents risques (bien que ce ne soit pas toujours possible en cas d'urgence). Ainsi, on peut s'assurer que les décisions procurent à la société des avantages nets et que l'approche de précaution n'entrave pas inutilement ou accidentellement l'innovation ou le progrès technologique.

- Pour évaluer l'efficience des mesures de précaution, il faut en général comparer les différents outils d'intervention afin d'établir quelles solutions permettraient de maîtriser le risque au coût le plus bas. À la fin du processus, les mesures prises devraient être celles qui permettent de réduire le risque à un niveau acceptable au coût le plus bas possible.

- L'approche de précaution est, par définition, un processus en évolution. Les mesures de précaution devraient donc être surveillées de manière suivie afin qu'on puisse intégrer les nouvelles données scientifiques ayant un impact sur les considérations d'efficience (y compris la surveillance du rendement).

3.11 Lorsque plus d'une option réunit ces caractéristiques, on devrait choisir la moins dommageable pour les échanges commerciaux.

- Quand il faut choisir entre différents types de mesures de précaution qui donnent un niveau semblable de protection contre le risque appréhendé, les responsables devraient s'efforcer de choisir celle qui freinera le moins les échanges commerciaux.

- Une attention particulière devrait être portée au choix de la mesure qui entravera le moins les échanges relatifs à une activité; presque toujours, les interventions réglementaires ont un impact économique sur l'activité visée, et les mesures de précaution ont un effet sélectif sur celle-ci.

- Cette considération de "moins dommageable pour les échanges commerciales" devrait s'appliquer aux échanges tant nationaux qu'internationaux. Elle a une importance particulière dans le contexte du commerce international, où les autres États peuvent avoir recours à des sanctions et à d'autres mécanismes pour contester les mesures de précaution et leurs effets.

4.0 Conclusion

Le présent document de consultation est un pas important en vue de créer un cadre fédéral d'application cohérente et uniforme de l'approche de précaution. Les consultations au Canada et ailleurs ont pour but de contribuer à définir les grandes questions, à trouver des solutions et à établir le consensus à propos des grands principes qui devraient guider les décisions faisant appel à l'approche de précaution.

5.0 Questions Pour Fins de Discussion

Les questions ci-dessous, bien que non exhaustives, visent à faciliter l'amorce d'un dialogue. Les lecteurs sont invités à les considérer dans le contexte canadien et international. Même si on a tendance à voir l'activité réglementaire comme une réalité purement intérieure, les questions à l'étude comportent une vaste dimension internationale, soit parce que les enjeux sont de caractère mondial, soit parce qu'ils ont d'importantes ramifications pour le commerce international.

1. Le document de consultation présente-t-il clairement l'approche de précaution et les principes directeurs? Permet-il de bien orienter les décisions? Si ce n'est pas le cas, quelles seraient vos suggestions pour corriger la situation?

2. Dans quelle mesure les principes s'appliquent-ils à vos préoccupations, à vos intérêts et à votre domaine de travail? De quelle manière les concepts énoncés peuvent-ils toucher votre champ d'intérêt?

3. Les principes permettent-ils de prévenir les abus ou les mauvais emplois (mauvaise interprétation, application abusive) de l'approche de précaution?

4. Quel serait l'impact des principes sur votre degré d'acceptation ou de confiance à l'endroit des décisions prises (impact positif, impact négatif, aucun impact)? Pourquoi (clarté, intelligibilité, etc.)? Quelles solutions suggérez-vous (s'il y a lieu)?

5. Est-ce que le présent document répond aux différents besoins des Canadiens? Sinon, comment pourrait-on trouver un juste équilibre?

6.0 Sites Web

En plus de celui-ci, deux documents sont à votre disposition : le premier est un document de consultation plus détaillé qui s'intitule *Une perspective canadienne sur l'approche/principe de précaution — Document de consultation* Septembre 2001; le second, une fiche d'information sur l'approche/principe de précaution. Vous pouvez vous procurer chacun de ces documents auprès des ministères ci-dessous, directement ou sur leur site Web. Si vous souhaitez nous transmettre vos commentaires, suivez les indications fournies sur les sites Web.

Agriculture et Agroalimentaire Canada : www.agr.ca
Agence canadienne d'inspection des aliments : www.inspection.gc.ca
Ministère des Pêches et des Océans : www.dfo-mpo.gc.ca
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : www.dfait-maeci.gc.ca
Environnement Canada : www.ec.gc.ca
Santé Canada : www.hc-sc.gc.ca
Industrie Canada : www.ic.gc.ca
Ressources naturelles Canada : www.nrcan.gc.ca